

# VU Research Portal

## **Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst**

Koopmans, C.C.

### ***published in***

TPEdigitaal

2010

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Koopmans, C. C. (2010). Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst. *TPEdigitaal*, 4(3), 19-30.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst

Carl Koopmans

*Maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) hebben de afgelopen tien jaar diverse slechte investeringsplannen tegengehouden. Daarbij heeft het CPB een cruciale rol gespeeld. De baten van de MKBA activiteiten van het CPB zijn dan ook aanzienlijk groter dan de kosten. Het CPB wordt echter door velen niet begrepen, deels door de technische aard van het werk en deels omdat het CPB transparantie niet altijd belangrijk lijkt te vinden. Het is de vraag of de rol van het CPB op de markt voor MKBA's optimaal is; dit verdient nader onderzoek.*

## 1 Inleiding

In 2010 bestaat het Centraal Planbureau (CPB) 65 jaar. Naast economische voorspellingen publiceert het CPB maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's), vooral van infrastructuurprojecten maar ook van ander beleid. Dat roept soms heftige discussies op, bijvoorbeeld over de Betuwelijn en de Zuiderzeelijn, en meer recent over de IJmeerverbinding, een spoorlijn tussen Almere en Amsterdam. Dit artikel beschrijft allereerst hoe deze CPB-rol is ontstaan. Vervolgens wordt nagegaan welke impact de MKBA's van het CPB hebben gehad. Mede op basis daarvan worden de kosten en baten van de MKBA-activiteiten van het CPB geschat. En ten slotte wordt de rol van het CPB op de markt voor MKBA's geanalyseerd. Andere beleidsanalyses en voorspellingen van het CPB worden door collega Frank den Butter in dit nummer van TPEdigitaal besproken.

## 2 De geschiedenis

Tussen 1950 en 1980 voerde het CPB regelmatig projectanalyses uit (Passenier 1994). Eerst werd daarbij gebruik gemaakt van kosten-batenanalyse, later ook van multicriteria-analyse. In de jaren 50 werden vooral waterbouwprojecten als het Deltaplan en de inpoldering van Oost-Flevoland onderzocht. In de zestiger jaren kwamen ook transportprojecten, zoals een dam van Ameland naar Friesland, de IJtunnel en de Schiphol-spoorlijn aan de orde. Na 1970 werden een tweede nationale luchthaven, een industrie-eiland in de Noordzee en de 'voorhaven' bij IJmuiden onder de loep genomen. Ook de waterbouw komt dan weer terug in de vorm van inpoldering van de Markerwaard. Maar in de jaren tachtig werd het CPB geleidelijk minder actief op dit terrein en werd de afdeling Projectanalyse opgeheven.

In de jaren negentig ontstond een heftig maatschappelijk debat over de Betuweroute. Voorstanders benadrukten de voordelen voor de Rotterdamse haven, maar ook de positieve effecten voor de Nederlandse economie. De Betuweroute zou extra banen met een omvang van 50.000 à 80.000 mensjaren opleveren (Commissie Duivesteijn 2004, p. 44). Het CPB maakte berekeningen waarin de netto contante waarde van de bbp-effecten van de Betuweroute werd geschat op 7 tot 12 miljard gulden en concludeerde dat de Betuweroute rendabel lijkt (CPB 1992). Dit zou men kunnen beschouwen als een 'proto-MKBA'. Later heeft het CPB ook de vervoersstromen getoetst; de conclusie was nu dat de Betuwelijn alleen nog onder optimistische veronderstellingen rendabel was (CPB 1995). In 1995 verscheen ook een rapport van Bomhoff (1995) waarin deze stelt dat de Betuwelijn een positieve uitwerking heeft op de Nederlandse economie. Het CPB reageerde geprikkeld "Het onderzoek van Bomhoff heeft geen betrekking op de Betuweroute en is niet geschikt voor het prioriteren van infrastructuurprojecten" (CPB 1995). Vervolgens nam 'de politiek' het besluit om de Betuweroute aan te leggen zonder zich veel van het CPB-onderzoek aan te trekken. Toenmalig minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat zei daarover later: "*Er liggen gewoon tien rapporten en ieder heeft zo zijn eigen methode om iets uit te rekenen.*" (Commissie Duivesteijn 2004, p. 189).

Deze gang van zaken leidde bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken tot de wens om onderzoek een betere rol te laten spelen. In 1998 startten zij een groot 'Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur' (OEEL) waar alle transporteconomische onderzoeksbureaus bij werden betrokken. Het eindresultaat was de zogenaamde 'OEEL-leidraad' (Eijgenraam e.a. 2000), waarin werd gesteld dat

kosten-batenanalyse de beste onderzoeksmethode is. Het kabinet besloot daarop om kosten-batenanalyse verplicht te stellen voor grote infrastructuurprojecten. Daarbij geldt dat MKBA's die niet door het CPB worden uitgevoerd, door het CPB worden getoetst. Na twee jaar volgde een evaluatie (BCI 2002), die aanleiding was om aanvullingen op de leidraad te schrijven. Ook werd het woord 'economische' uit de naam van de aanpak gehaald, om de indruk te vermijden dat slechts een deel van de effecten in kaart wordt gebracht. OEEI werd OEI: 'Onderzoek Effecten Infrastructuur'. Het economisch onderzoek naar infrastructuurprojecten kreeg voor de invoering van OE(E)I vaak de vorm van een Economische Effectrapportage (EER). Economische effecten, zoals economische groei en werkgelegenheid werden in deze benadering gezien als een aparte categorie naast de transporteffecten, de milieueffecten en de kosten. De MKBA beschouwt echter alle effecten als economisch, in die zin dat ze de welvaart in brede zin beïnvloeden en zo mogelijk in geld moeten worden uitgedrukt.

Het CPB pakte de projectanalyses, en in het bijzonder de MKBA, niet zonder slag of stoot (opnieuw) op. In de jaren 90 gaf het bureau weinig prioriteit aan infrastructuur. Daar bestond geen aparte afdeling meer voor en het werk rond infrastructuurprojecten werd gedaan door de afdeling Diensten. In 1997 werd het werk van het CPB beoordeeld door een wetenschappelijke visitatiecommissie die stelde:

*“CPB should invest in the development of a cost-benefit analysis methodology that is macro-economically consistent. This methodology should be able to address pricing and investment issues. This investment is necessary to enable the Bureau to maintain its function as an independent assessor of important economic policy actions.”* (Barten 1997).

Aan deze aanbeveling waren pittige discussies met CPB-ers voorafgegaan. CPB-medewerkers (waaronder de auteur van dit artikel) waren bezorgd over de mate waarin effecten politiek neutraal kunnen worden gewaardeerd. Achteraf lijken deze zorgen overdreven, ondanks de pittige discussies die MKBA's vaak oproepen. Maar het CPB reageerde wel op de aanbeveling van de visitatiecommissie. Vanaf 1998 werd hard gewerkt aan methodieken voor MKBA en in 1999 werd een afdeling Mobiliteit en projectanalyse opgericht.

### 3 Impact

Nu OEI tien jaar wordt toegepast met een hoofdrol voor het CPB, is het interessant om te bekijken welke invloed CPB-beoordelingen op de besluitvorming hebben gehad. Aangezien beleidsprocessen diffuus verlopen, is hard bewijs van de CPB-invloed niet voorhanden. Maar er zijn wel aanmerkelijke verbanden. Tabel 1 laat zien dat de meeste grote transportinfrastructuurprojecten een negatief CPB-oordeel kregen. Een positief of neutraal oordeel werd meestal gevolgd door een aanlegbesluit. Na een negatief oordeel kwam er steeds afstel of uitstel. Een voorbeeld is de nieuwe zeesluis bij IJmuiden: toen het CPB negatief oordeelde (2001) werd deze uitgesteld, maar zodra er een neutraal CPB oordeel was (2008), werd een aanlegbesluit genomen.

**Tabel 1** Flinke impact van het CPB bij grote projecten<sup>a</sup>

CPB-oordeel	Besluit		
	Afstel	Uitstel	Aanlegbesluit
Negatief	Luchthaven in zee 1999		
		Zeesluis IJmuiden 2001	
	HSL-Oost 2000	Zuiderzeelijn 2001	
	Rondje Randstad 2002	Zuidas 2003	
	MTC Valburg 2002	IJmeerlijn 2009	
	Goederenspoor		
	Rotterdam-België 2003		
	A6/A9: nieuwe snelweg 2006		
Neutraal	Zuiderzeelijn 2006		
			Zeesluis IJmuiden 2008
Positief			A6/A9: aanpassing snelwegen 2006
		Uitbreiding Schiphol 2001	Tweede Maasvlakte 2001
		Duurzaam Veilig 2, 2001	Anders Betalen voor Mobiliteit, 2005

<sup>a</sup>De tabel bevat projecten met een investering van minstens een half miljard euro waarbij het CPB de MKBA heeft uitgevoerd, getoetst, of geoordeeld op basis van een MKBA. Een aanlegbesluit is gedefinieerd als het beschikbaar stellen van financiering en planologische medewerking door het Rijk.

Bron: Koopmans op basis van Rienstra (2008), diverse CPB publicaties en de website van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Rienstra (2008) concludeert dat soms een positief besluit volgde op een negatieve MKBA, ook als het CPB daarbij betrokken was. Dat geldt echter alleen voor minder grote investeringen zoals de IJzeren Rijn en verbetering van het openbaar vervoer tussen Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad (OV-SAAL). Hieruit kan worden geconcludeerd dat het oordeel van het CPB bij grote transportprojecten lijkt te worden gevolgd, maar bij minder grote projecten niet altijd.

De toetsing van MKBA's door het CPB is intensief. Rienstra (2008) concludeert dat bij elf van dertien door hem bekeken second opinions het CPB-oordeel over de rentabiliteit conform de uitgevoerde MKBA is; bij twee MKBA's wijkt het oordeel van het CPB af. Dit lijkt erop te wijzen dat de meeste MKBA's 'vanzelf goed' zijn. Het lijkt echter waarschijnlijk dat de dreiging van een kritisch CPB-oordeel een disciplinerende werking heeft op de consultants die de MKBA's uitvoeren. Hun reputatie en hun toekomstige omzet staan op het spel, want het CPB-oordeel kan ook de opdrachtgevers van de MKBA's beïnvloeden. Het is vanuit het perspectief van opdrachtgevers verstandig om te kiezen voor consultants waarvan de MKBA's eerder positief zijn beoordeeld door het CPB.

Een belangrijk doel van OEI was om in de onderzoekswereld meer consensus te bereiken over de merites van infrastructuurprojecten. Dat lijkt gedeeltelijk gelukt. Met name over de Zuiderzeelijn werden intensieve discussies gevoerd door drie partijen die OEI mede hadden ontwikkeld: het CPB, Nyfer en prof. Oosterhaven (Rijksuniversiteit Groningen) (CPB 2001). Daarbij bleek echter dat de discussie door OEI beter kon worden gevoerd omdat de partijen dezelfde methodiek en hetzelfde begrippenkader hanteerden. Alleen de concrete invulling van bepaalde onderdelen verschilde nog. Bij andere projecten bestaat weinig of geen discussie over de te volgen methodiek; het oordeel van het CPB daarover wordt vrij algemeen aanvaard.

Consensus tussen maatschappelijke actoren is door OEI niet bereikt. Een deel van de discussie gaat nu over de MKBA-methode zelf. Voorstanders van projecten lijken hun positieve verwachtingen vaak als axioma te hanteren: als de MKBA negatief is kan het niet aan het project liggen en moet de MKBA dus fout zijn. Adri Duivesteijn, die eerder als commissievoorzitter de Betuweroute onderzocht maar inmiddels wethouder van Almere is, stelde naar aanleiding van de negatieve MKBA van de IJmeerlijn:

*“Op papier is een MKBA een disciplinerend instrument dat ons helpt een afgewogen besluit te kunnen nemen, maar de ervaring leert ons dat een MKBA zich vaak versmalt tot het ‘prijskaartje’, en dat de cijfers vervolgens een absolute status hebben – dus vaak doorslaggevend zijn. ... [Het is de vraag] of de beoogde maat-*

*schappelijke en bestuurlijke doelstellingen met een MKBA volledig tot hun recht komen.”*

In een MKBA spelen doelstellingen inderdaad geen rol; er worden alleen welvaartseffecten in kaart gebracht. Welvaart, in brede zin inclusief milieu e.d., is in een MKBA het enige criterium om nut en noodzaak van een project te beoordelen. Daarmee wordt voorkomen dat doelstellingen die voortkomen uit deelbelangen en die slechts beperkte voordelen met zich meebrengen, een doorslaggevend effect op het onderzoek en de besluitvorming krijgen.

MKBA's hebben ook effect op de reputatie van het CPB. Over het CPB wordt in de ervaring van de auteur door velen met somber ontzag gesproken. Met name bij degenen die nooit een CPB'er hebben ontmoet heeft het instituut soms mythische proporties. Er wordt vaak gesproken over 'de computers van het CPB' of 'het model van het CPB'. Dit roept een beeld op van mensen in stofjassen die een grote computer vullen met gegevens en vervolgens de computeruitdraaien naar ministeries sturen. Bij beleidsambtenaren bestaat soms een vorm van ontevreden berusting: "ze zullen wel gelijk hebben, maar voor mijn werk is het heel vervelend". Velen van hen vinden MKBA's erg technisch en ingewikkeld (Savelberg e.a. 2008). Voor mensen met visies die grote projecten willen realiseren, ten slotte, is het CPB vaak een buitengewoon hinderlijk instituut dat het niet goed heeft begrepen of belangrijke effecten over het hoofd ziet.

Bij MKBA's doet zich een scherp verschil voor tussen de bestuurskundige en de economische benadering van beleid. Voor bestuurskundigen en politici is de definitie van een goed besluit dat de belangrijkste actoren erachter staan. Economische en andere inhoudelijke overwegingen zijn alleen van belang voor zover ze de mening van belangrijke spelers beïnvloeden. Een dominante rol voor de economische benadering beschrijven zij als een vorm van 'econocratie' (De Jong en Geerlings 2003). Voor economen is een goed besluit een besluit dat de welvaart verhoogt, hetgeen niet wordt bepaald door de mening van actoren maar door de effecten van het besluit. In de praktijk is met name het ministerie van Financiën de instantie waar bestuurskunde en economie bij elkaar komen: het is een cruciale actor die zijn standpunt over projecten mede op basis van MKBA resultaten bepaalt. Daarnaast heeft de berichtgeving door de media over CPB onderzoek invloed op de publieke opinie.

De weerstand die MKBA's oproepen komt ten dele voort uit het feit dat zij niet worden begrepen. Voor velen is de MKBA een *black box* waar een project ingaat en vervolgens een baten-kostenverhouding uitkomt zonder dat zij zicht hebben op de wijze waarop dit resultaat tot stand komt. Enigszins gechargeerd zou men kunnen stellen dat er een 'OEI-archipel' bestaat

van deskundigen bij planbureaus, universiteiten en consultants, terwijl daarbuiten een zee van onwetendheid ligt. En MKBA's zijn vaak doorspekt met jargon (zie voor voorbeelden Baarsma, Koopmans en Theeuwes 2010). Het is daarbij opvallend dat het CPB zijn taak uitsluitend inhoudelijk opvat. In de vele *second opinions* over MKBA's die het CPB tot nu toe heeft uitgebracht, wordt doorgaans een groot aantal zeer belangrijke inhoudelijke opmerkingen gemaakt. Voor zover bekend bij de auteur van dit artikel is daarbij echter geen enkele kanttekening gemaakt bij de wijze waarop de MKBA's worden gepresenteerd. En dat terwijl er ook op dat punt richtlijnen bestaan (Koopmans 2004). Het lijkt erop dat het CPB de MKBA voldoende duidelijk vindt als het CPB het heeft begrepen, ongeacht of het ook voor de rest van Nederland helder is. Overigens besteedt het CPB wel veel aandacht aan de eigen communicatie over MKBA uitkomsten, via onder meer duidelijke persberichten en een goed bijgehouden website. Dit draagt sterk bij aan de invloed van het CPB op het maatschappelijk debat. Maar hoe de resultaten tot stand zijn gekomen, blijft vaak onhelder.

Deze schets van het CPB als een instituut dat vaak niet wordt begrepen staat haaks op de conclusie van de Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het Centraal Planbureau (2007): "De zeer open opstelling van het CPB en zijn medewerkers bij de uitleg van methoden en conclusies van onderzoek wordt door de gebruikers bijzonder gewaardeerd." Het beeld van de Commissie is echter gebaseerd op interviews met mensen die (zeer) regelmatig contact met het CPB hebben. Het hierboven geschetste onbegrip bestaat bij mensen die minder frequent met het CPB van doen hebben. Het lijkt erop dat het CPB veel aandacht besteedt aan 'A-klanten' en aan het bredere publiek, maar de groep daartussen niet voldoende informeert over MKBA's om hen tevreden te stemmen.

#### 4 Kosten, baten en de markt

In deze paragraaf wordt het gedachtegoed van het CPB toegepast op het CPB zelf. Daarbij staan twee – onderling verweven – vragen centraal:

- Wegen de baten van de MKBA-activiteiten van het CPB op tegen de kosten?
- Verricht het CPB rond MKBA's werk dat beter door marktpartijen kan worden uitgevoerd?

De inzet van het CPB en anderen voor MKBA's kost geld, maar heeft ook belangrijke voordelen. En wat is dan logischer dan daarvan een MKBA te



maken? Het is duidelijk dat zo'n MKBA grote onzekerheden kent, waardoor het slechts om een illustratieve berekening kan gaan. De kosten van de inzet van het CPB rond MKBA's kunnen worden geschat op 12 (jaren, 1998 t/m 2009) x 10 (personen) x € 200.000 (bruto loonkosten en overheadkosten) = € 24 miljoen. Daarbij moet echter ook worden meegenomen dat het CPB vaak onderzoek van andere instituten gebruikt. Als we aannemen dat het CPB zelf 20% van het werk doet<sup>1</sup>, zijn de totale kosten € 120 miljoen geweest. De projecten die mede door een negatief oordeel van het CPB niet zijn doorgegaan<sup>2</sup> (Tabel 1, linksboven) betreffen gezamenlijk een investering van zo'n 30 miljard euro. Aangezien het vaak om zeer onrendabele projecten ging, ligt het voorkomen welvaartsverlies in de orde van grootte van € 20 miljard. Het is echter de vraag of deze projecten ook zonder MKBA's en zonder betrokkenheid van CPB allemaal zouden zijn doorgegaan. De hoge kosten zouden ook dan voor negatieve besluiten hebben gezorgd, al was het maar vanwege problemen bij de financiering. Als we voorzichtig aannemen dat MKBA en CPB 10% van het totale welvaartsverlies van € 20 miljard hebben voorkomen, zijn de totale baten van de CPB/MKBA inzet € 2 miljard. Dit zou een baten-kostenverhouding van ongeveer 17 impliceren (2 miljard gedeeld door 120 miljoen). Deze berekening is gebaseerd op behoedzame veronderstellingen. Bij andere veronderstellingen, behoedzaam of niet, valt de baten-kostenverhouding anders uit, maar blijft deze ruim boven 1 liggen. Deze illustratieve berekening geeft aan dat investeren in MKBA's aanzienlijk rendabeler is dan investeren in grote transportprojecten.

Bij de keuze tussen markt en overheid past het CPB een "nee, tenzij" benadering toe: er is pas een reden voor optreden door de overheid als er objectieve redenen zijn waarom de markt niet goed werkt (zie bijvoorbeeld CPB, 2010, hoofdstuk 2 voor een toepassing op de woningmarkt). Binnen de 'MKBA-markt' kunnen drie segmenten worden onderscheiden: het uitvoeren van MKBA's, het toetsen van MKBA's en de ontwikkeling van MKBA-methodieken. In alle drie segmenten is het CPB actief naast marktpartijen. Bij het uitvoeren van MKBA's is het marktaandeel van het CPB klein (ca. 5%), bij het toetsen groot (ca. 80%) en bij het ontwikkelen van methodieken vrij groot (ca. 50%; deze percentages zijn ruwe schattingen van de auteur). Voor de CPB-rol op deze markten kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd:

---

<sup>1</sup> Hierbij gaat het uitsluitend om het werk dat extra wordt gedaan voor MKBA's. Er wordt veel tijd besteed aan berekeningen met verkeersmodellen, maar deze werkzaamheden zouden ook zonder MKBA nodig zijn voor milieu-effectrapportages en bedrijfseconomische "business cases".

<sup>2</sup> Bij de auteur zijn geen voorbeelden bekend van projecten die zijn doorgegaan dank zij een positieve MKBA (d.w.z. niet zouden zijn doorgegaan zonder deze MKBA).

- De concentratie van economisch onderzoekers bij het CPB leidt tot schaalvoordelen en daarmee tot een natuurlijk monopolie. Hierbij kan worden aangetekend dat ook marktpartijen vaak over aanzienlijke kennis beschikken, ook al betreft het vaak slechts enkele personen per organisatie. Omdat het om een beperkt aantal organisaties gaat, is er geen perfecte mededinging. Maar vermoedelijk leidt een beperkte concurrentie tot meer efficiëntie dan geen concurrentie.
- Het CPB beschikt als onderdeel van de overheid over vertrouwelijke kennis die niet aan marktpartijen mag worden verstrekt. Dit geldt met name voor kennis rond overheidsuitgaven ten behoeve van economische ramingen. Bij infrastructuurprojecten lijkt dit argument minder relevant. Dat blijkt ook uit het feit dat MKBA's van zeer grote projecten af en toe door marktpartijen worden uitgevoerd.
- Het CPB moet af en toe MKBA's uitvoeren om de kennis ten behoeve van toetsen en methodiekontwikkeling op peil te houden. Dit lijkt plausibel, maar veronderstelt dat het CPB zelf MKBA's moet toetsen en methodieken moet ontwikkelen. En of dat gewenst is, is hier ook de vraag.
- De centrale rol van het CPB garandeert de onafhankelijkheid van de MKBA's ten opzichte van de opdrachtgevers: bestuurders en beleidsambtenaren. De klant is niet (een afdeling van) een ministerie, maar de Nederlandse samenleving. Dit is een belangrijke meerwaarde van CPB-betrokkenheid, maar het is de vraag of een centrale rol voor het CPB ook moet inhouden dat het CPB zelf MKBA's uitvoert en toetst, en methodieken ontwikkelt. Denkbaar is ook dat het CPB namens ministeries uitsluitend de rol van opdrachtgever vervult en in die rol voorkomt dat MKBA uitvoerders ministeries naar de mond praten.

Een CPB-rol als opdrachtgever van MKBA's heeft zowel voordelen als nadelen. 'De markt' zal de MKBA's, toetsen en methodiekontwikkeling waarschijnlijk tegen lagere kosten uitvoeren. Maar mogelijk leiden 'dis-economies of scale' tot minder kwaliteit. De communicatie tussen uitvoerders en opdrachtgever verloopt gemakkelijker als de opdrachtgever deskundig is. Maar het kan ook leiden tot een nog grotere afstand tussen MKBA-deskundigen en beleidsmakers, omdat de ministeries minder bij de MKBA's betrokken zijn. Uit deze korte schets kan zonder nader onderzoek geen definitieve conclusie worden getrokken, behalve wellicht dat het marktdenken van het CPB nog niet is toegepast op de MKBA-activiteiten van het CPB zelf.

## 5 Vernieuwing

Het beeld dat uit deze schets naar voren komt is dat het CPB over het algemeen voldoende doet aan vernieuwing van het onderzoeksinstrumentarium. De OEI-leidraad was een reactie op maatschappelijke discussies over projecten. De OEI leidraad is na vier jaar aangevuld met nadere richtlijnen. Ook daarna zijn vernieuwingen doorgevoerd, zoals een aangepaste discontering van onomkeerbare externe effecten in 2009 (Werkgroep Lange Termijn Discontovoet 2009). Op dit moment werkt het CPB aan nieuwe methoden voor het waarderen van overstromingsrisico's. Wel zijn er rond externe effecten naar de mening van de auteur verdere verbeteringen nodig, vooral bij de waardering van natuur en rond de vraag of discontering leidt tot het negeren van langetermijneffecten (Annema en Koopmans 2010). Op dit laatste punt kan worden geleerd van de aanpak in het Verenigd Koninkrijk, waar de disconteringsvoet daalt naarmate de termijn langer is.

Ook de aansluiting van de MKBA-activiteiten van het CPB bij de wetenschap is goed verzorgd. Het CPB werkt intensief samen met de afdeling Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit, in projecten en door het uitwisselen van medewerkers. Ook met andere universiteiten zijn er regelmatig contacten. Het CPB maakt intensief gebruik van wetenschappelijke literatuur. Mede daardoor zijn de methoden die het CPB toepast up-to-date. De laatste wetenschappelijke visitatie van het CPB bevestigt dit beeld: *“The cost-benefit analysis (CBA) used by CPB follows best-practice principles used by other institutions.”* (CPB Review Committee 2010). Wel is het naar de mening van de auteur van dit artikel belangrijk dat het bureau ook een open oog heeft voor inzichten uit andere wetenschappen dan de economie, zoals de bestuurskunde en de ecologische wetenschap. De raakvlakken van deze vakgebieden met de economie kunnen leiden tot vernieuwende inzichten en andere prioriteiten in het onderzoek. Zo kan de aansluiting tussen MKBA en de actorenbenadering uit de bestuurskunde worden verbeterd door de verdelingseffecten (effecten voor afzonderlijke actoren) beter in beeld te brengen. En ecologische inzichten in duurzaamheid kunnen leiden tot een hoger gewicht voor externe effecten op lange termijn.

De belangrijkste vernieuwing voor het komende decennium lijkt echter verbetering van de communicatie rond MKBA's, met name naar de bredere groep van geïnteresseerden op ministeries en bij stakeholders. Als duidelijker wordt waarom het CPB in MKBA's bepaalde keuzes maakt, wordt de *black box* geopend en kan er meer begrip ontstaan voor de uitkomsten. Dat voorkomt vervelende discussies, versterkt het draagvlak voor MKBA

en stimuleert het formuleren van beleidsplannen die in MKBA's positief worden beoordeeld.

## 6 Slot

Het CPB heeft bewezen dat het bureau met succes een onderwerp zoals maatschappelijke kosten-batenanalyse (opnieuw) kan oppakken. Daardoor is Nederland behoed voor nieuwe missers à la de Betuweroute. Dit succes is echter niet blijvend verzekerd, want de MKBA roept tegenkrachten op. Daarom zal het CPB zich moeten blijven vernieuwen, ook in de komende decennia.

### Auteur

Carl Koopmans (e-mail: C.Koopmans@seo.nl) is onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar Infrastructuur en Economie aan de Vrije Universiteit. Hij werkte van 1995 tot 2002 bij het CPB. De auteur dankt Pierre Koning (CPB, redacteur *TPEdigitaal*) en Piet Rietveld (VU) voor nuttige suggesties.

## Literatuur

- Annema, J.A. en C. Koopmans, 2010, Een lastige praktijk: ervaringen met monetarisering van omgevingskwaliteit in de MKBA, in: M.J. Koetse. en P. Rietveld (red.), Economische waardering van omgevingskwaliteit. Casestudies en toepassingen in de MKBA.
- Baarsma, B., C. Koopmans en J. Theeuwes, 2010, Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen, Amsterdam University Press.
- Barten, A., 1997, Scanning CPB: A view from the outside, *CPB Report*, 1997/4: 57-58.
- BCI, 2002, Evaluatie OEEI-leidraad, Buck Consultants International.
- Bomhoff, E.J., 1995, Met de spade op de schouder, Nyfer, Breukelen.
- Commissie Beleidsgeoriënteerde Toetsing van het Centraal Planbureau, 2007, Focus op Beleid.
- Commissie Duivesteijn (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten), 2005, Reconstructie Betuweroute: de besluitvorming uitvergroot, Tweede Kamer, 29283, nr. 7.
- CPB, 1992, De macro-economische effecten van de Betuweroute, Werkdocument 52.
- CPB, 2001, Toetsing uitwerking MKBA Zuiderzeelijn, CPB Notitie 01/65, 23 november.
- CPB, 2010, Hervorming van het Nederlandse woonbeleid, Bijzondere Publicatie 84.
- CPB Review Committee, 2010, Focusing on quality.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, 2000, Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse, Sdu, Den Haag
- Jong, M. de, en H. Geerlings, 2003, De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk; Hoe het succes van O(E)EI lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootlegt, *Beleid en Maatschappij*, vol.30(3): 166-178.
- Koopmans, C.C., 2004, Een heldere presentatie van OEI resultaten. Aanvulling op de Leidraad OEI, SEO-Rapport 761.
- Passenier, J., Van planning naar scanning; Een halve eeuw Planbureau in Nederland, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Rienstra, S., 2008, De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- Savelberg, F., A. 't Hoen en C. Koopmans, 2008, De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- Wergroep Lange Termijn Discontovoet, 2009, Advies, Tweede Kamer 29352, nr. 2, bijlage.